

# Deel 1

## **Inburgering in Vlaanderen**

Het beleidskader in kaart gebracht

Peter De Cuyper, Miet Lamberts,  
Fernando Pauwels & Carissa Vets

Onderzoek in opdracht van het Agentschap voor Binnenlands  
Bestuur, de VDAB en het Departement Onderwijs



*Gepubliceerd door*

HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (K.U.Leuven)  
Parkstraat 47 - bus 5300, B-3000 Leuven  
hiva@kuleuven.be - <http://www.hiva.be>

*Omslagontwerp:* Altera

© 2010 – HIVA-K.U.Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

ISBN 978-90-5550-469-5.  
D/2010/4718/2.

## ***INHOUD***

Inleiding	1
1. Historiek en doelstelling inburgeringsbeleid	1
1.1 Van onthaal- naar inburgeringsbeleid	1
1.2 Van 'nieuwkomers' naar 'inburgeraars'	3
1.3 Tot slot	4
2. Doelgroep van het beleid en inhoud verplichting	6
2.1 Doelgroep van het beleid	6
2.2 Inhoud van de verplichting	8
2.3 Tot slot: impact op instroom en financiering	9
3. Inhoud van het inburgeringstraject	9
3.1 Het primaire traject	10
4. Actoren en samenwerking	12
4.1 De Gemeente	12
4.2 Onthaalbureau	13
4.3 Huis van het Nederlands	13
4.4 VDAB	14
4.5 Samenwerking en doorverwijzing door het OCMW	14
4.6 Tot slot	15
5. Bibliografie	15



## Inleiding

Vlaanderen ontvangt jaarlijks meer dan 20 000 nieuwkomers. Sinds het inburgeringsdecreet van 2004 biedt de Vlaamse overheid aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen een aangepast onthaal. Decretaal is ingeschreven dat dit beleid om de drie jaar dient geëvalueerd te worden. In voorgaande evaluatie werd de efficiëntie en effectiviteit van het inburgeringsbeleid anno 2005-2006 geëvalueerd (De Cuyper & Wets, 2007; Lamberts et al., 2007). In deze evaluatie ging het HIVA de efficiëntie en effectiviteit van het beleid na sinds de decreetswijziging van 2007. Daarnaast werd de impact van het decreet nagegaan. Deze evaluatie heeft zijn neerslag gevonden in vier deelrapporten. In dit eerste deel worden de belangrijkste krachtlijnen en evoluties in het beleid geschetst. In een tweede deelrapport wordt de efficiëntie en effectiviteit van het beleid in kaart gebracht, een derde deelrapport betreft de evaluatie van de impact van het beleid. Een vierde deel tot slot bevat een integratie van de verschillende deelrapporten.<sup>1</sup>

In dit eerste deel schetsen we dus de belangrijkste krachtlijnen van het beleid. In een eerste paragraaf geven we kort de historiek en doelstelling van het beleid weer. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de doelgroep en de inhoud van het beleid. Tot slot komt de rol van de verschillende partners aan bod. Telkens zal in grote lijnen worden besproken welke verschuivingen er zich beleidsmatig hebben voorgedaan sinds het decreet van 2004 en wat de achterliggende reden is van deze verschuivingen.

## 1. Historiek en doelstelling inburgeringsbeleid

### 1.1 Van onthaal- naar inburgeringsbeleid

Vlaanderen ontvangt jaarlijks meer dan 20 000 meerderjarige nieuwkomers. Naast immigratie kwam de voorbije jaren, net zoals in de omringende landen, de integratie van nieuwkomers hoog op de Vlaamse politieke agenda te staan. In haar Strategisch Plan voor het Vlaamse Minderhedenbeleid van 1996, erkent de Vlaamse overheid voor het eerst de noodzaak van een onthaalbeleid voor nieuwkomers. Twee jaar later werd het onthaalbeleid voor nieuwkomers als één van de drie beleidssporen opgenomen in het minderhedenbeleid. De overheid ontwikkelde daartoe in samenspraak met het werkveld een concept voor het onthaalbeleid. Met het regeerakkoord en de Septemberverklaring van 1999 lanceerde de Vlaamse regering de idee van *inburgering*. Aan nieuwkomers die via legale immi-

---

<sup>1</sup> Zie De Cuyper (2010), Lamberts & Pauwels (2010) en De Cuyper, Lamberts & Pauwels (2010).

gratie ons land binnenstromen, wou de Vlaamse overheid in de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal aanbieden. De regering kondigde in 1999 een inburgeringsdecreet aan en startte in afwachting daarvan met een experimentele fase. Daardoor kregen 26 onthaalbureaus (24 in Vlaanderen en 2 in Brussel) drie jaar na elkaar projectsubsidies. In de experimentele periode hebben onthaalbureaus inburgeringstrajecten aangeboden aan meerderjarige nieuwkomers, werden pilootprojecten voor minderjarige nieuwkomers opgestart en werden een aantal ondersteunende maatregelen genomen (ICEM, 2004). De ervaringen en knowhow opgedaan tijdens de experimentele fase in de jaren 2001-2003 werden geconsolideerd binnen het inburgeringsdecreet dat op 28 februari 2003 in het Vlaamse Parlement werd gestemd. Het inburgeringsdecreet ging in uitvoering op 1 april 2004. Het decreet definieert inburgering als:

*‘een interactief proces waarbij de overheid aan vreemdelingen een specifiek programma aanbiedt, dat hun enerzijds de mogelijkheid biedt om zich eigen te maken met de nieuwe sociale omgeving en anderzijds ertoe bijdraagt dat de samenleving de personen van de doelgroep als volwaardige burgers gaat erkennen, met als doel een volwaardige participatie van die personen in de samenleving’.*

Het inburgeringsdecreet bouwde verder op het onthaalbeleid maar legde ook nieuwe accenten. De Vlaamse regering zag inburgering als *een proces met wederzijdse rechten en plichten* en niet als iets geheel vrijblijvends. De overheid heeft de plicht de persoon van de doelgroep een kwalitatief inburgeringstraject op maat aan te bieden. Op zijn beurt verbindt de nieuwkomer zich ertoe actief deel te nemen aan het inburgeringstraject. Het inburgeringsdecreet van 28 februari 2003 creëert dus het recht op en de verplichting tot inburgering. Deze ‘rechten en plichten’-benadering wordt duidelijk omschreven in de beleidsnota inburgering (Keulen, 2004) en sluit aan bij het discours van de activerende verzorgingsstaat:

*‘Van de nieuwkomer wordt er verwacht om er alles aan te doen om zelfredzaam te zijn, terwijl de Vlaamse overheid op haar beurt haar verantwoordelijkheid neemt, door het verstrekken van vereiste startkansen om op die manier een nieuw leven in een andere samenleving aan te vangen. Het is tegelijk de plicht van de nieuwkomer om actief aan deze samenleving deel te nemen, door er de vereiste inspanningen voor te leveren, de taal en de omgangsvormen van de ontvangende samenleving te leren kennen en te respecteren.’*

In de lijn met deze rechten en plichten benadering was het oorspronkelijk dan ook de doelstelling om elke nieuwkomer die zich recentelijk (minder dan een jaar) voor het eerst heeft ingeschreven in een Brusselse of Vlaamse gemeente te verplichten een inburgeringstraject te volgen. Nationale, internationale en Europese regelgeving zorgden ervoor dat onderdanen van een EER-land en hun partners, kinderen of ouders niet verplicht konden worden een traject te volgen en personen die met een Belg(ische) huwen evenmin. Ook in Brussel is het inburgeringstraject niet verplicht. De doelgroep bestond dus uit personen die verplicht

zijn een inburgeringstraject te volgen en personen die het recht hebben op een traject.

Los van al dan niet verplicht zijn, is de doelstelling van het beleid dat alle nieuwkomers die tot de doelgroep behoren, bereikt worden. Hiermee wenst men een 'sluitende aanpak' te realiseren. Dit betekent een verruiming van de doelgroep ten aanzien van het onthaalbeleid. Tot dusver kwamen alleen gezinsvormers en -herenigers, ontvankelijk verklaarde asielzoekers, erkende vluchtelingen en geregulariseerden die achterstandskenmerken vertoonden in aanmerking. Dit achterstandskenmerk valt nu dus weg (Fermont, 2003).

Sinds de inwerkingtreding van het decreet op 1 april 2004 is de uitdaging om een kwalitatief inburgeringsprogramma aan te bieden, aanzienlijk vergroot: het decreet voorziet immers een sluitende aanpak waarbij elke nieuwkomer behorend tot de doelgroep dient bereikt te worden en een traject op maat moet krijgen.

Het decreet van 2004 zorgde daarnaast ook voor enkele ingrijpende wijzigingen in de organisatie van het beleid: de 26 onthaalbureaus werden hervormd en gefusioneerd tot acht onthaalbureaus; de flow van het inburgeringstraject werd gewijzigd door de oprichting van de Huizen van het Nederlands en het toewijzen van de loopbaanoriëntatie aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling. De vlotte samenwerking van verschillende nieuwe en bestaande 'bedrijfsculturen' zou moeten gewaarborgd worden door het invoeren van het éénloketprincipe (zie tabel 1.1).<sup>2</sup>

## 1.2 Van 'nieuwkomers' naar 'inburgeraars'

De minister besteedde in zijn regeerperiode veel aandacht aan de verruiming van de scope en het bereik van het beleid.<sup>3</sup> De minister was van oordeel dat niet enkel nieuwkomers nood kunnen hebben aan inburgering, maar ook oudkomers. Daarnaast stond ook het 'finetunen' van de organisatie en het professionaliseren van de jonge inburgeringssector hoog op de agenda. Het decreet werd sinds het in werking trad, dan ook al twee keer aangepast.

Het decreet werd voor het eerst aangepast op 14 juli 2006. De wijzigingen traden in werking op 1 januari 2007. Aan de eigenlijke doelstellingen van inburgering werd niks gewijzigd, wel aan de doelgroep van het beleid:

- ten eerste werd de doelgroep uitgebreid en kwamen naast de nieuwkomers ook al langer aanwezige vreemdelingen in aanmerking voor inburgering, de zgn. 'oudkomers', dat zijn buitenlanders en Belgen van buitenlandse herkomst die langer dan een jaar in Vlaanderen of Brussel wonen. De doelgroep van het inburgeringsbeleid wordt sindsdien aangeduid met de term 'inburgeraar';

<sup>2</sup> Voor een evaluatie van de impact van deze organisatorische wijzigingen op de uitvoering en resultaten van het beleid verwijzen we naar De Cuyper & Wets (2007).

<sup>3</sup> Minister Keulen: regeerperiode 2004-2009.

- daarnaast werd ook de doelgroep die wordt verplicht gewijzigd. Gezinsherenigers en -vormers (de grootste groep van nieuwkomers) worden nu wél verplicht een inburgeringstraject te volgen, evenals personen die een religieuze of levensbeschouwelijke functie uitoefenen. Ontvankelijk verklaarde asielzoekers (vroeger verplicht) zijn dan weer enkel verplicht de cursus MO te volgen;
- daarnaast werd de groep van rechthebbenden uitgebreid. Prioritair rechthebbenden zijn oudkomers die ouder zijn van schoolgaande kinderen, huurder of kandidaat huurder zijn van een sociale woning, leven van een werkloosheid of wachttuitkering en derdelanders die trouwen met een EU'er.

De aangepaste versie van het decreet sluit dus dicht aan bij de oorspronkelijke doelstelling van het beleid, namelijk elke nieuwkomer verplichten. Daarnaast werd dus de scope van het beleid sterk uitgebreid.

Een tweede belangrijke wijziging in het nieuwe decreet betreft het effectief afdwingbaar maken van de inburgeringsplicht. Daarbij werd overgestapt van een systeem van penale boetes naar een systeem van administratieve geldboetes. Die overstap was nodig: er was gebleken dat het bestaand instrumentarium van penale boetes (=strafrechtelijke vervolging) niet efficiënt was en als sanctieringsinstrument niet het beoogde resultaat opleverde. Er werd een systeem ingevoerd met administratieve sancties dat ervoor moet zorgen dat inburgeraars die niet aan hun verplichtingen voldoen, effectief worden beboet. De achterliggende doelstelling voor het invoeren van deze sancties was de inburgeraars maximaal aanzetten om het inburgeringsprogramma te volgen en te voleindigen (Keulen, 2008). Hoewel deze administratieve sancties reeds in 2007 werden aangekondigd, verscheen het boetebesluit pas op 4 december 2008 in het BS. Het trad in werking vanaf 1 maart 2009. Daarnaast bevatte het decreet nog enkele wijzigingen zoals het betalen van een waarborg en een vergoeding voor het inburgeringstraject. Deze werden niet gestipuleerd in het uitvoeringsbesluit en zijn tot op heden dode letter gebleven. Aan de eigenlijke doelstelling van het beleid en de organisatorische vormgeving ervan werd in het nieuwe decreet niet geraakt.

Het inburgeringsdecreet van 2003 werd voor de tweede maal aangepast op 1 februari 2008. Het betreft hoofdzakelijk aanpassingen in de marge:

- asielzoekers worden verplicht een cursus maatschappelijke oriëntatie te volgen vier maanden nadat hun asielaanvraag is goedgekeurd;
- asielzoekers waarvan de asielprocedure langer dan vier maanden duurt, hebben tevens recht op de andere onderdelen van het inburgeringstraject.

### 1.3 Tot slot

De belangrijkste wijzigingen in het kader met betrekking tot inburgering hebben we samengevat in tabel 1.1. De verschillende aspecten zullen we uitvoeriger bespreken in de volgende paragrafen.



**Tabel 1.1** Wijzigingen sinds de inwerkingtreding van het decreet

	Voor 1 april 2004		Decreet 1 april 2004		Decreet 2007-2008	
<i>Doelgroep</i>	-	nieuwkomers met achterstands-kenmerken	-	nieuwkomers	-	inburgeraars - nieuwkomers en oudkomers - bedienaars erediensten
<i>Rechten en plichten</i>	-	op vrijwillige basis niet sluitend	-	rechthebbenden en verplichten sluitende aanpak penale boetes	-	rechthebbenden en verplichten sluitende aanpak voor nieuwkomers - administratieve boetes
<i>Inhoud</i>	-	MO	-	MO	-	MO - 60u
	-	brede LO bij OB	-	LO enkel i.f.v. professioneel perspectief bij VDAB	-	LO enkel i.f.v. professioneel perspectief bij VDAB
	-	screening door NT2 aanbodsverstrekker of door OB	-	screening en doorverwijzing door HVN	-	screening en doorverwijzing door HVN
			-	aanbod 'op maat'	-	aanbod 'op maat': flexibele trajecten voor werkenden en traaglerenden
<i>Flow, organisatie en samenwerkingsverband</i>	-	26 OB's	-	schaalvergroting: 8 OB's	-	8 OB's
	-	-	-	8 HVN	-	8 HVN
	-	werving OB i.s.m. gemeente	-	werving gemeenten	-	werving OB, gemeenten, VDAB, OCMW
	-	geen samenwerkingsverband VDAB-OB	-	integratie HVN-VDAB-OB via één loket	-	integratie HVN-VDAB-OB via één loket

## 2. Doelgroep van het beleid en inhoud verplichting

### 2.1 Doelgroep van het beleid<sup>4</sup>

#### 2.1.1 Inburgeraars en minderjarige anderstalige nieuwkomers

Tot eind 2006 richtte het Vlaamse inburgeringsbeleid zich alleen tot anderstalige nieuwkomers. Vanaf 1 januari 2007 komen ook categorieën van mensen die hier al langer zijn (oudkomers) in aanmerking voor inburgering. Het inburgeringsdecreet definieert de doelgroep van inburgering als:

- iedere vreemdeling, voor zover volle achttien jaar oud, die ingeschreven is in het Rijksregister door een gemeente van het Nederlandse taalgebied of door een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, met uitzondering van asielzoekers in de ontvankelijkheidsfase en vreemdelingen die hier tijdelijk verblijven;
- iedere meerderjarige Belg, geboren buiten België, van wie minstens één ouder geboren is buiten België en die in het Rijksregister ingeschreven is door een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Wie één keer is ingeschreven in het Rijksregister, blijft recht hebben op een traject, zonder eindtermijn. Zolang men zich niet heeft aangemeld in een onthaalbureau en een traject is gestart, blijft men dus als het ware ‘eeuwig’ rechthebbende.

Bovenstaande definiëring van de doelgroep maakt dat de volgende personen uitgesloten zijn van inburgering omdat ze niet ingeschreven worden in het rijksregister: vreemdelingen zonder wettig verblijf of met alleen een aankomst-verklaring, toeristen en diplomaten.

Naast de personen van achttien jaar en ouder, de zogenaamde inburgeraars (alle inburgeraars hebben recht op een inburgeringstraject, sommige zijn ook verplicht om dit te volgen), behoren ook minderjarige anderstalige nieuwkomers tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid. Voor minderjarige anderstalige nieuwkomers bestaat een toeleidingstraject. Dat houdt in dat het onthaalbureau hen begeleidt bij de inschrijving in een school of in het onthaalonderwijs. Die minderjarige anderstalige nieuwkomers krijgen er de kans snel Nederlands te leren en hun mogelijke achterstand in te halen. Als het nodig is, worden zo ook begeleid naar welzijns- en gezondheidsvoorzieningen.

#### 2.1.2 Verplichte inburgeraars

In bovenstaande paragraaf werd beschreven wie de doelgroep van inburgering is en daarmee recht heeft op inburgering. Het inburgeringsdecreet legt bepaalde inburgeraars ook een plicht tot inburgering op. Het gaat dan in de eerste plaats

---

<sup>4</sup> Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op de VMC brochure ‘doelgroep inburgering’ en op Cherroud (2009).

om inburgeraars die nog maar recent in ons land gevestigd zijn. Hoewel dat begrip niet in de regelgeving voorkomt, worden ze vaak aangeduid als 'nieuwkomers'.

Meer bepaald gaat het om:

- vreemde nieuwkomers die voor het eerst ingeschreven zijn in het RR met een verblijfsdocument dat langer dan drie maanden geldig is en die één van de volgende verblijfsstatuten hebben:
  - gezinsherenigers;
  - erkende vluchtelingen;
  - mensen met het statuut van subsidiaire bescherming;
  - slachtoffers van mensenhandel;
  - geregulariseerden of mensen met een discretionaire verblijfsvergunning;
- asielzoekers van wie de asielprocedure langer dan vier maanden duurt, zijn verplicht een cursus MO te volgen;
- Belgische nieuwkomers die in het buitenland Belg geworden zijn en die voor het eerst naar België komen als ze ouder zijn dan zeventien: ze zijn verplicht als ze nog geen twaalf opeenvolgende maanden zijn ingeschreven in het Rijksregister;
- bedienaars van erkende erediensten.

Het inburgeringsdecreet kent tevens ook oudkomers (inburgeraars die langer dan een jaar in het Rijksregister zijn ingeschreven) die een inkomen bekomen via maatschappelijke dienstverlening of leefloon een inburgeringsplicht toe. Tot op heden is de inburgeringsplicht voor deze groep van oudkomers nog niet in werking getreden. De Vlaamse regering rekent hier op het samenwerkingsprotocol (27/02/2009) dat werd opgesteld tussen het onthaalbureau, VDAB en het OCMW.

### 2.1.3 Vrijstelling van de inburgeringsverplichting

Sommige mensen die behoren tot een van bovenstaande groepen worden vrijgesteld van de verplichting:

- 65-plussers (behalve bedienaars van erediensten);
- onderdanen van de EU, de EER of Zwitserland en hun gezinsleden;
- onderdanen van de EU, de EER of Zwitserland die 'langdurig ingezetene' zijn in een EU-lidstaat en die daar al aan de integratievoorwaarden voldaan hebben: zij moeten alleen nog een cursus Nederlands volgen;
- mensen met een getuigschrift van het Belgisch of Nederlands onderwijs of van een volledig jaar onthaalonderwijs (behalve bedienaars van erediensten);
- ernstig zieken of mensen met een handicap;
- mensen die het attest van inburgering al behaald hebben;
- arbeidsmigranten (en hun gezinsleden) met arbeidskaart B of met beroepskaart of die daarvan vrijgesteld zijn.

#### 2.1.4 Inburgeraars die voorrang krijgen: prioritaire inburgeraars

Het inburgeringsdecreet schuift enkele categorieën inburgeraars naar voor die bij voorrang recht hebben op het volgen van een inburgeringstraject.

In Vlaanderen gaat het om de volgende groepen:

- verplichte inburgeraars;
- gezinsherenigers onder de 65 van buiten de EU, die zich in Vlaanderen vestigen via gezinshereniging met iemand uit de EU, EER of Zwitserland;
- oudkomers onder de 65 met OCMW-steun of een werkloosheids- of wachtuitkering en die meer dan twaalf maanden ingeschreven zijn in het Rijksregister;
- huurders of kandidaat-huurders van een sociale woning in Vlaanderen;
- ouders of voogden van een schoolgaand of leerplichtig kind.

Niemand in het Brussels Gewest is verplicht een inburgeringstraject te volgen. Sommige inburgeraars krijgen wel voorrang:

- de categorieën die in het Vlaams Gewest verplicht zijn om in te burgeren. Zij vormen de prioritaire groep in Brussel;
- nieuwkomers of gezinsherenigers onder de 65 en van buiten de EU, als het gaat om gezinshereniging met iemand uit de EU, EER of Zwitserland;
- oudkomers onder de 65 met OCMW-steun, een wacht- of werkloosheidsuitkering, op voorwaarde dat ze een verblijfstitel hebben van meer dan drie maanden;
- de ouder of voogd van een schoolgaand of leerplichtig kind.

## 2.2 Inhoud van de verplichting

Het inburgeringsdecreet bepaalt dat zowel verplichte als rechthebbende inburgeraars een administratieve geldboete kunnen krijgen.

Wie inburgeringsplichtig is, moet aan volgende voorwaarden voldoen: (1) zich aanmelden op het onthaalbureau binnen drie maanden vanaf de plicht op inburgering is ontstaan (2) met regelmaat deelnemen aan het vormingsprogramma. Van de inburgeraar wordt het engagement verwacht om 80% van het totale vormingsprogramma aanwezig te zijn en voor elk onderdeel van het programma meer dan 50% afwezig te zijn. De bedragen van de boete variëren tussen de 50 en de 5 000 euro naargelang de aard en de hoeveelheid van de inbreuken. Voor werkenden werd een afwijkende regel voorzien.

Opvallend is wel dat ook rechthebbende inburgeraars een administratieve geldboete kunnen krijgen. Zij zijn niet verplicht zich aan te melden op het onthaalbureau, maar indien ze instappen in het vormingsprogramma kunnen ze toch een boete krijgen bij onrechtmatig vroegtijdig beëindigen. In concreto betekent dit door voor minstens één onderdeel van hun vormingsprogramma meer dan 50% afwezig te zijn. Voor rechthebbende inburgeraars kan de boete variëren tussen de

50 en 150 euro. Ze kunnen maar één inbreuk plegen en kunnen slechts één keer beboet worden.

Inburgeraars die inkomsten verwerven via maatschappelijke dienstverlening of leefloon, kunnen geen administratieve geldboete krijgen. Oudkomers die inkomsten verwerven via een werkloosheidsuitkering of wachtuitkering en in het kader van hun begeleiding door de VDAB een inburgeringstraject moeten volgen, kunnen evenmin een administratieve geldboete krijgen. Op beide groepen zijn echter wel andere sanctiebepalingen van toepassing.

### 2.3 Tot slot: impact op instroom en financiering

Uit voorgaande blijkt dus een sterke uitbreiding van de verplichte groep en een verdere verruiming van de doelgroep van inburgering. De verplichting wordt daarnaast meer afdwingbaar gemaakt. Deze wijzigingen hadden een grote impact op de instroom van inburgeraars.

**Tabel 1.2** Evolutie contracten en financiering

	Contracten	Financiering (in euro)
2004	1 749	8 846 346
2005	7 683	8 846 346
2006	6 567	11 086 000
2007	12 417	24 824 832
2008	14 690	26 802 393

Bron: KBI & Administratie Binnenlands bestuur

De uitbreiding van de doelgroep zorgde voor een grote instroom van inburgeraars. In 2005 starten 7 683 personen met een inburgeringstraject, in 2008 is dit met 14 181 starters een kleine verdubbeling. Dit ging gepaard met extra financiering voor het onthaalbureau, de middelen verdrievoudigden van 8 846 346 tot 26 802 393 euro in 2008.

## 3. Inhoud van het inburgeringstraject

Het *inburgeringstraject* dat wordt aangeboden, bestaat uit een primair en secundair gedeelte. De doelstelling van het *primaire* traject is het bevorderen van een grotere zelfredzaamheid. Het is een eerste opstap. Het inburgeringsdecreet voorziet dat elke nieuwkomer snel kan doorstromen naar een vervolgprogramma in functie van werk (=professioneel perspectief), diploma (=educatief perspectief) of maatschappelijke participatie (=sociaal perspectief). Het secundaire inburgeringstraject beoogt een volwaardige participatie van de personen van de doelgroep in de

samenleving en biedt aan deze personen een vervolgtraject met het oog op hun levensloopbaan.

### 3.1 Het primaire traject

Het primaire inburgeringstraject bestaat uit een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie en Nederlandse taallessen, ondersteund door trajectbegeleiding. Het onthaalbureau staat in voor de regie van het primaire inburgeringstraject. Voor het uitvoeren van het traject werkt het samen met verschillende organisaties: VDAB, Huizen van het Nederlands en volwassenenonderwijs (zie punt 4).

*Maatschappelijke oriëntatie* (MO), zo stelt het beleid, heeft als doel het zelfstandiger functioneren van de nieuwkomer te verhogen. De doelen voor de cursus MO zijn bijgevolg niet enkel kennisdoelen maar ook vaardigheidsdoelen: informatie-verwervende en verwerkende vaardigheden, probleemoplossende vaardigheden en de vaardigheid 'herkennen van diversiteit'. In het pakket wordt er onderwijs gegeven over hoe onze samenleving in elkaar zit en welke waarden er aan de grondslag liggen. In totaal komen elf thema's aan bod: stad en land, verblijfs-situatie, gezin, werk, wonen, gezondheid, onderwijs, publieke dienstverlening, mobiliteit, consumptie en vrije tijd. De cursus duurt zestig uur en wordt gegeven door het onthaalbureau. De cursus wordt in principe in de (contact)taal van de inburgeraar gegeven. Opvallend in dit kader is wel dat ondanks het feit dat het beleid al vijf jaar in voege is pas in juni 2008 de doelen voor het pakket MO werden gedefinieerd. Een uniform handboek kwam er pas begin 2009.

Het pakket *Nederlands als tweede taal* (NT2) heeft als doel de nieuwkomer in een zo kort mogelijke tijd een basistaalvaardigheid van het Nederlands aan te reiken als opstap naar een vervolgcursus. De lessen Nederlands als tweede taal die worden aangeboden, worden in de mate van het mogelijke aangepast aan het leer-vermogen van de betrokkenen. Het niveau dat dient gevolgd te worden is niveau A1 volgens het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Dit wil zeggen dat cursisten voldoende Nederlands kennen om doorsnee maatschappelijke situaties (bv. brood kopen) af te handelen in het Nederlands. Het niveau A1 wordt in België momenteel uitsluitend georganiseerd door drie onderwijsinstellingen: de Centra voor Basiseducatie, de Centra voor Volwassenenonderwijs en de Universitaire Talencentra. De oriëntering naar één van de drie onderwijsinstellingen gebeurt door het Huis van het Nederlands. Dat gebeurt na een gecoördineerde en geobjectiveerde intake en eventuele test waarbij gepeild wordt naar de studievoordigheid en de kennis van het Nederlands van de inburgeraar. Een cursus voor een gemiddeld lerende student in een CVO duurt 120 uur.

*Loopbaanoriëntatie* (LO) heeft tot doel een individueel proces te ondersteunen en te begeleiden waarbij de nieuwkomer de eigen levensloopbaan uittekent. Het is hierbij de bedoeling te vertrekken van de reeds aanwezige competenties van de nieuwkomer. Zo kan hij begeleid worden naar de keuze om verder te studeren, te

gaan werken, een zaak op te starten, ... VDAB ontwikkelde een pakket loopbaan-oriëntatie voor inburgeraars met een perspectief naar werk (professioneel perspectief). Dit pakket bedraagt 36 uur. Voor inburgeraars die verder willen studeren (educatief perspectief) of een sociaal perspectief hebben, is er nog geen structureel aanbod voorzien. Sinds 2009 lopen in dit kader wel enkele pilootprojecten binnen de onthaalbureaus.

Het vormingsprogramma wordt ondersteund door *trajectbegeleiding*. De trajectbegeleider staat garant voor de integrale benadering van het primaire inburgeringstraject en biedt individuele ondersteuning op maat aan. De trajectbegeleider (lid van het onthaalbureau) volgt de inburgeraar op tijdens de duur van zijn primaire inburgeringstraject. Trajectbegeleiding houdt allereerst in dat de trajectbegeleider het inburgeringstraject administratief opvolgt (vanaf de aanmelding op het onthaalbureau tot het behalen van het attest van inburgering). Daaronder valt de doorverwijzing naar het Huis van het Nederlands en de VDAB, opmaak van het inburgeringscontract en samenstelling vormingsprogramma, opvolging van de aanwezigheid van de inburgeraar tijdens het vormingsprogramma. De registratie van die acties gebeurt in de Kruispuntbank Inburgering. Daarnaast staan trajectbegeleiders klaar voor cliënten met hulpvragen. Als de inburgeraar specifieke vragen heeft of specifieke begeleiding nodig heeft, zal de trajectbegeleider hem in contact brengen met de juiste voorzieningen of organisaties. Bij die begeleiding op maat hoort ook de ondersteuning voor het verkrijgen van een diplomagelijkschakeling. De trajectbegeleider kan dus als operationele regisseur van het traject worden beschouwd.

Het primaire traject mag maximaal één jaar duren. Voor analfabeten en laaggeschoolden kan van die termijn worden afgeweken. Bij het beëindigen van het vormingsprogramma krijgt de inburgeraar een inburgeringsattest. Vervolgens kan hij door het onthaalbureau worden overgedragen naar de reguliere voorzieningen. Een belangrijk knelpunt uit een vorige evaluatie bleek de grote uitval van werkenden tijdens het programma (zie De Cuyper & Wets, 2007). Daarom wordt sinds 2007 aan werkenden een flexibel traject aangeboden die het moet mogelijk maken hun job te combineren met het inburgeringsprogramma. Het decreet laat de mogelijkheid open om af te wijken van de termijn van één jaar, zodat werken gecombineerd kan worden met het volgen van het primaire inburgeringstraject. Een verdere specificatie over hoe dit juist plaats moet vinden, ontbreekt echter.

De secundaire inburgeringstrajecten zijn niet verplicht. In tegenstelling tot het primaire traject, wordt het secundaire traject niet door het onthaalbureau georganiseerd, maar wordt het aangeboden door de reguliere voorzieningen. Zo kan de inburgeraar een beroepsopleiding of een opleiding tot zelfstandig ondernemerschap volgen. Daarnaast kan hij ook verder Nederlands studeren of zich in het onderwijs inschrijven. Op dit moment zijn er enkel secundaire trajecten naar werk voorzien (professioneel perspectief), secundaire trajecten met een educatief of sociaal-cultureel perspectief zijn op tot op heden nog niet uitgewerkt.

## 4. Actoren en samenwerking

Het doel van het inburgeringstraject is ervoor zorgen dat de inburgeraar zo snel mogelijk zelfstandig zijn weg vindt en actief aan de samenleving deelneemt. Om dit te ondersteunen werden onthaalbureaus opgericht: zeven in Vlaanderen en één in Brussel. Bij het volledige inburgeringstraject zijn naast de onthaalbureaus nog andere actoren structureel betrokken: de gemeenten, de Huizen van het Nederlands, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) en reguliere aanbodsverstrekkers voor de cursussen Nederlands Tweede Taal (NT2) en het OCMW.

Tabel 1.3 synthetiseert de taken van de verschillende actoren in de verschillende fasen van het traject.

**Tabel 1.3** Het inburgeringstraject

Fase	Actor
Toeleiding	– Onthaalbureau, gemeente, VDAB, OCMW
Screening	– Onthaalbureau – Huis van het Nederlands – VDAB
Trajectbepaling en contract	– Onthaalbureau bepaalt traject op maat
Uitvoering contract	– Onthaalbureau – Huis van het Nederlands/aanbodverstrekkers NT2 – VDAB
Attestering inburgering	– Onthaalbureau
Warme overdracht	– Onthaalbureau-reguliere voorziening
Doorstroom secundaire trajecten	– Reguliere voorzieningen (VDAB, onderwijs, Syntra, ...)

### 4.1 De Gemeente

Het decreet van 2004 omschreef initieel een nieuwe en cruciale rol voor de steden en gemeenten. Deels naar analogie met de Nederlandse 'Wet Inburgering Nieuwkomers' (WIN) zou de gemeente via een verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking het primaire traject door het onthaalbureau laten organiseren. Die grote rol voor de gemeente werd in het uiteindelijke decreet niet weerhouden en beperkte zich in het decreet van 2004 tot de informatie- en doorverwijzingsplicht: de gemeente informeert de nieuwkomer over het inburgeringsbeleid, wijst de verplichte inburgeraars op mogelijke sancties en verwijst door naar het onthaalbureau. Indien de betrokkene niet komt opdagen op het onthaalbureau diende de gemeente de betrokkene opnieuw te contacteren en door te verwijzen naar het onthaalbureau. De keuze voor de gemeente als toeleider werd ingegeven door het feit dat de gemeenten meestal als eerste in contact komen met de nieuwkomer bij inschrijving in het bevolkingsregister.



Uit een evaluatie (De Cuyper et al., 2007) bleek dat vooral in kleinere gemeenten de toeleiding niet altijd even vlot verliep. Sinds het besluit van de Vlaamse Regering van 12 september 2008 betreffende het opleggen van een administratieve geldboete, is de toeleidingstaak grotendeels overgelaten aan het onthaalbureau. Met het risico op een geldboete diende de toeleiding immers voor iedereen op eenzelfde manier te verlopen. De gemeenten vervullen nog steeds de informatierol bij het afleveren van de verblijfskaart aan de inburgeraar, maar de eigenlijke verantwoordelijkheid voor het werven en bereiken van de nieuwkomers ligt nu bij het onthaalbureau. Concreet roept het onthaalbureau door middel van een aangetekende brief de nieuwkomers op om zich aan te melden. Indien verplichte inburgeraars zich niet aanmelden, dient het onthaalbureau hen via *persoonlijk contact* te werven.

## 4.2 Onthaalbureau

Bij de aanmelding van de inburgeraar op het onthaalbureau, gaat het onthaalbureau na of deze al dan niet tot de doelgroep behoort. Vervolgens verwijst het onthaalbureau door naar het Huis van het Nederlands dat via een test naar het leervermogen nagaat welke cursus NT2 het best geschikt is voor de inburgeraar. Inburgeraars met een professioneel perspectief moeten na de intake op het onthaalbureau en het Huis van het Nederlands nog bij VDAB langs. VDAB bekijkt of de nieuwkomer onmiddellijk bemiddelbaar is naar de arbeidsmarkt en peilt naar de behoefte aan loopbaanoriëntatie. Om alles vlot te laten verlopen is het de bedoeling dat VDAB, onthaalbureau en HVN één loket vormen. In de praktijk blijkt dit vaak enkel voor het HVN en het onthaalbureau het geval.

De uiteindelijke trajectbepaling is de verantwoordelijkheid van het onthaalbureau. Rekening houdend met deze screeningen bepaalt het onthaalbureau in overleg met de nieuwkomer de inhoud van het inburgeringsprogramma. De afspraken worden geformaliseerd in een inburgeringscontract.

Het onthaalbureau staat eveneens in voor de trajectbegeleiding binnen het primaire traject, de opvolging van het traject, het afleveren van de attesten en de (administratieve) opvolging van het secundaire traject.

## 4.3 Huis van het Nederlands

Zoals hierboven aangegeven, beperkt de rol van het Huis van het Nederlands zich in het primaire traject tot het screenen en eventueel doorverwijzen van de inburgeraar naar een gepast NT2 aanbod. Dat gebeurt na een gecoördineerde en geobjectiveerde intake en eventuele test waarbij gepeild wordt naar de studievaardigheid en de kennis van het Nederlands van de inburgeraar. De eigenlijke lessen Nederlands als tweede taal worden afhankelijk van het opleidingspotentieel en het taalniveau van de betrokkenen, aangeboden door Centra voor Basiseducatie (NT2 voor laaggeschoolden en analfabeten), Centra voor Volwassenenonderwijs (NT2

voor hogergeschoolde cursisten) en universitaire talencentra (NT2 voor cursisten met zeer hoge cognitieve vaardigheden en/of academisch perspectief). De oriëntering en doorverwijzing naar één van de drie onderwijsinstellingen gebeurt door het Huis van het Nederlands. Het Huis van het Nederlands kan dus als de regisseur van het aanbod NT2 worden beschouwd.

In tegenstelling tot de onthaalbureaus bestaat de doelgroep van de Huizen van het Nederlands niet enkel uit inburgeraars. Hun taak bestaat er enerzijds in alle anderstaligen die Nederlands wensen te leren, te screenen en door te verwijzen. Daarnaast hebben ze eveneens de belangrijke taak om het aanbod NT2 te optimaliseren in de regio door bijvoorbeeld een goed evenwicht tussen intensieve en minder intensieve cursussen na te streven, voldoende instapmomenten te voorzien. Tot slot staat het Huis van het Nederlands ook in voor de controle op de taalbereidheidsvereiste voor kandidaat huurders van een sociale woning.

#### **4.4 VDAB**

VDAB staat in het primaire traject in voor een screening van de arbeidsmarktrijsheid en loopbaanoriëntatie voor diegenen met een professioneel perspectief. Daarnaast ontwikkelde VDAB schakelcursussen in het kader van het secundaire traject, dit zijn cursussen Nederlands die voorbereiden op een job in een bepaalde sector.

Voor inburgeraars die in de aanvangsfase van hun traject hun interesse voor het ondernemerschap kenbaar maken, kan VDAB beroep doen op Syntra Vlaanderen. Zij bieden een oriënterende introductie opleiding aan die hen de kans moet bieden om kennis te verwerven en hun inzicht te verruimen wat betreft ondernemerschap in Vlaanderen.

Sinds het decreet van 2007 heeft VDAB daarnaast ook een toeleidingstaak. Ze kunnen immers oudkomers die inkomsten verwerven via een werkloosheids- of wachtuitkering doorverwijzen naar het onthaalbureau indien zij nood zouden hebben aan een primair inburgeringstraject. Deze oudkomers behoren immers tot de prioritair rechthebbenden. VDAB kan deze evenwel verplichten een primair inburgeringstraject te volgen.

#### **4.5 Samenwerking en doorverwijzing door het OCMW**

Tot slot is ook het OCMW een structurele partner. Inburgeraars die inkomsten verwerven via maatschappelijke dienstverlening of leefloon staan in het inburgeringsdecreet vermeldt als verplichte inburgeraars. Die verplichting is echter niet in voege. Deze inburgeraars hebben echter wel recht op inburgering. In dit kader werd er op 27 februari 2009 een samenwerkingsprotocol opgesteld tussen het onthaalbureau, de VDAB en het OCMW betreffende de doorverwijzing van inburgeraars naar het onthaalbureau voor het volgen van een primair inburgeringstra-

ject.<sup>5</sup> Dit samenwerkingsprotocol werd opgesteld om te voorkomen dat begeleidingstrajecten die aangeboden worden door de bovenvernoemde instanties met elkaar in conflict komen. Het protocol bepaalt in welke gevallen inburgeraars die inkomsten verwerven via maatschappelijke dienstverlening of leefloon, een inburgeringstraject moeten volgen. Het volgen van een inburgeringstraject wordt dan gezien als (onderdeel) van de invulling van de werkbaarheidsvoorwaarde. In de praktijk kunnen daarmee rechthebbende inburgeraars door hun OCMW verplicht worden een inburgeringstraject te volgen.

#### 4.6 Tot slot

Het inburgeringsbeleid wordt niet vormgegeven via één uitvoeringsapparaat maar via een multi-actor model. Verschillende organisaties zijn immers structureel betrokken bij de productie van het inburgeringsbeleid. De 'kernpartners' zijn evenwel het HVN, VDAB en het onthaalbureau. Ook binnen die organisaties kunnen we echter spreken van verschillende actoren. Zowel de onthaalbureaus als de HVN zijn immers aparte juridische entiteiten met een grote autonomie. Als we deze autonomie linken aan het feit dat onthaalbureaus vanuit privaat initiatief gegroeid zijn, doorheen de jaren een eigen werkwijze en cultuur ontwikkeld hebben, kunnen we veronderstellen dat zowel de vertaling van het beleid en bij uitbreiding de wijze waarop het samenwerkingsverband eruit ziet een verschillende invulling zal krijgen in de verschillende regio's. De vraag naar de wijze waarop het beleid wordt vertaald en uitgevoerd in co productie tussen de verschillende organisaties, staat centraal in de procesevaluatie.

### 5. Bibliografie

Ben Yakoub J. (2008), *Het inburgeringstraject: een nieuwe burgersopvatting? Een inhoudsanalyse van het Vlaams onthaal- en inburgeringsbeleid*. Niet-gepubliceerde scriptie voor het behalen van de graad van Licentiaat in de Pedagogische Wetenschappen, Universiteit Gent/Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, Gent, 2006-2007, 70 blz.

Besluit van de Vlaamse Regering van 12 september 2008 betreffende het opleggen van een administratieve geldboete aan rechthebbende en verplichte inburgeraars. Belgisch Staatsblad, 4 december 2008, blz. 63 680 e.v. (B.S., 4/12/2008).

Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2008 tot bepaling van de doelen voor het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie binnen het primaire inburgeringstraject.

---

<sup>5</sup> Model van samenwerkingsprotocol van 27 februari 2009 tussen het onthaalbureau, de VDAB en het OCMW betreffende de doorverwijzing van inburgeraars naar het onthaalbureau voor het volgen van een primair inburgeringstraject.

- Boender W. (2001), 'Multiculturaliteit, burgerschap en Islam in Nederland', in D. Douwes, *Naar een Europese Islam?*, Metz & Schildt, Amsterdam, p. 77-93.
- Cherroud K. (2009), 'Inburgeringsbeleid: een algemene inleiding', *Gids voor sociaal-cultureel en educatief werk*, afl. 56, 117-135.
- De Cuyper P. (2010), *Inburgering in Vlaanderen: de efficiëntie en effectiviteit geëvalueerd*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- De Cuyper P., Lamberts M. & Pauwels F. (2010), *De efficiëntie, effectiviteit en impact van het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd: synthese*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- De Cuyper P. & Wets J. (2007), *Diversiteit in integratie: Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse Inburgeringsbeleid*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 116 pp.
- Decreet 28 februari betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid, Belgisch Staatsblad, 8 mei 2003, blz. 24 937 e.v.
- Decreet van 14 juli 2006 tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, B.S., 9 november 2006, blz. 59 990 e.v.
- Decreet van 1 februari 2008 tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, B.S., 21 februari 2008, blz. 10 851 e.v.
- Fermont I. (2004), 'Inburgeringsdecreet in werking: wat verandert er allemaal?', *Administratieve wegwijzer Vreemdelingen Vluchtelingen Migranten*, Nieuwsbrief, nr. 111, Kluwer uitgevers, Mechelen.
- Keulen M. (2004), *Beleidsnota inburgering 2004-2009*, 22 oktober 2004.
- Lamberts M., De Cuyper P., Struyven L., Wets J., Geets J., Timmerman C. & Van den Eede S. (2007), *Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaams inburgeringsdecreet: Synthese*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 47 pp.
- Lamberts M. & Pauwels F. (2010), *De impact van inburgering*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Lodewyckx I. & Geets J. (2002), 'Integratie en Identiteit. een toepassing op de beleving van de Islam', *Alert*, vol. 28, nr. 5, p. 69-79.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Inspectie financiën (2005), *Bijzondere audit van de onthaalbureaus*, Brussel.
- Protocol betreffende de afspraken met betrekking tot het primair en secundair inburgeringstraject van inburgeraars met een professioneel perspectief, 24 april 2008.
- Protocol tussen het onthaalbureau en de AMB regio van VDAB betreffende de doorverwijzing van oudkomers naar het onthaalbureau voor het volgen van een primair inburgeringstraject, 1 mei 2007.
- Raes E. (2005), *Verplichte inburgering in Vlaanderen*. Niet-gepubliceerde scriptie voor het behalen van de graad van Licentiaat in de Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent/Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Gent, 2004-2005, 148 blz.

- SERV (2006), Betreffende het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, SERV, 13 maart 2006.
- VMC, Voorstellen bij het ontwerp van het inburgeringsdecreet 2006, Overleg ont-haalbureaus –Vlaamse Minderhedencentrum, 9 maart 2006.
- Wets J. (2007), *Wat is inburgering in Vlaanderen?* Conceptnota 'inburgering' in het kader van het VIONA- onderzoek 'Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaamse inburgeringsdecreet', HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 33 pp.